



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupený Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímálovou, advokátkou se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2019, č. j. MPSV-2019/36995-911, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 2 Ad 9/2019-60,

t a k t o :

- I. Výroky I. a II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 2 Ad 9/2019-60, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 22. 2. 2019, č. j. MPSV-2019/36995-911, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti a řízení o žalobě.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a řízení o žalobě.
- V. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímálové, advokátce se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši **1573 Kč**, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 16. 7. 2018 u Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“) žádost o příspěvek na bydlení dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“) od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019, ve které sdělil, že má trvalý pobyt na adrese Č. X, X P. Ú. N. L., kde je nájemcem bytu. Dále uvedl, že dalšími osobami, které jsou společně s ním v rodinném domě hlášeny k trvalému pobytu, jsou J. S. a E. S. (pronajímatelka bytu).

[2] Dne 18. 7. 2018 doložil žalobce na úřad práce kolaudační rozhodnutí na povolení užívání stavby „*přístavba a stavební úprava rodinného domu čp. X, Č., Ú.n. L.*“ pro E. S. Dále správní spis obsahuje e-mailovou komunikaci ze dne 13. 7. 2018 mezi žalobcem a J. S. ohledně požadavku úřadu práce na doložení kolaudačního rozhodnutí na byt jako samostatnou jednotku v domě.

[3] Dle čestného prohlášení ze dne 30. 7. 2018 potvrdila E. S., trvale bytem Č. X, P. X, že žalobce není součástí její domácnosti. Dle čestného prohlášení ze dne 6. 8. 2018 potvrdil J. S., že E. S. s ním dlouhodobě bydlí na adrese Ú. X, okr. L., v domě, jehož je vlastníkem, a že žalobce není součástí jeho domácnosti ani domácnosti jeho manželky E. S.

[4] Žalobce předložil úřadu práce již dne 2. 7. 2018 nájemní smlouvu ze dne 27. 6. 2018, uzavřenou mezi žalobcem a E. S., dle které byl oprávněn od 1. 7. 2018 na dobu určitou 12 měsíců užívat byt v 1. nadzemním podlaží domu na adrese Č. X, P. X, o velikosti 40 m², který sestává ze vstupní chodby, obytné místnosti, kuchyně a WC/koupelny s příslušenstvím.

[5] Dle protokolu o ústním jednání ze dne 8. 8. 2018 žalobce k doplnění žádosti o příspěvek na bydlení prohlásil, že s nikým dalším v nemovitosti nežije ve společné domácnosti, v domě jsou dvě bytové jednotky se samostatnými vchody, ve druhé bytové jednotce žijí jiné osoby, které žalobce nezná. Ze strany úřadu práce byl žalobce upozorněn, že není možné dávku vyplácet do doby, než bude nemovitost zkolaudována na dvě bytové jednotky. Už dne 19. 7. 2018 byla do spisu založena žádost o změnu v účelu užívání stavby rodinného domu Č. X P. – Ú. N. L. na dvě bytové jednotky.

[6] Úřad práce ve výzvě odeslané žalobci dne 16. 8. 2018 uvedl, že nemovitost není zkolaudována na dvě bytové jednotky, jedná se tudíž o jeden byt v rodinném domě; přitom pro posouzení nároku a výše dávky příspěvek na bydlení jsou společně posuzovány všechny osoby, které jsou zde přihlášeny k trvalému pobytu. Proto úřad práce vyzval žalobce k doplnění okruhu společně posuzovaných osob a doložení dokladů o výši čtvrtletních příjmů za rozhodné období 2. čtvrtletí 2018 všech společně posuzovaných osob.

[7] Dle e-mailové komunikace ze dne 15. 8. 2018 J. S. odmítl žalobci sdělit jména dalších osob žijících ve stejném rodinném domě.

pokračování

[8] Žalobce podal úřadu práce dne 20. 8. 2018 také žádosti o vyloučení osob z okruhu společně posuzovaných osob – požádal tedy o vyloučení E. S. aj. S. s účinností od 1. 7. 2018 s tím, že tyto osoby danou nemovitost prokazatelně neužívají od 15. 6. 2017.

[9] Úřad městské části P. X (dále jen „*stavební úřad*“) vydal dne 29. 8. 2018 pod č. j. UMPC21/13702/2018/SÚ/Cer, souhlas se změnou v užívání stavby (dále jen „*souhlas*“), jímž souhlasí se změnou v užívání stavby rodinného domu Č. č. p. . na rodinný dům o dvou bytových jednotkách.

[10] Rozhodnutími ze dne 17. 9. 2018, č. j. 1486013/18/AB, a č. j. 1486152/18/AB, úřad práce rozhodl dle § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře nepřihlížet při posouzení nároku na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení a jeho výši k osobám E. S. aj. S. ode dne 29. 8. 2018 do změny rozhodných skutečností. Rozhodnutí odůvodnil tím, že tyto osoby od 15. 6. 2017 s žalobcem byt prokazatelně neužívají, což je k 29. 8. 2018 doba delší než tři měsíce.

[11] Rozhodnutím ze dne 2. 10. 2018, č. j. 1556108/18/AB (dále jen „*první prvostupňové rozhodnutí*“), přiznal úřad práce žalobci příspěvek na bydlení ve výši 4527 Kč měsíčně od 29. 8. 2018 do 30. 6. 2019, s odůvodněním, že ode dne 29. 8. 2018 je vymezen nový účel užívání stavby rodinného domu Č. X, P. – Ú. N. L., jako domu o dvou bytových jednotkách; do té doby se jednalo o rodinný dům o jedné bytové jednotce. Úřad práce také uvedl, že společně posuzovanými osobami v tomto období byl pouze žalobce. Žalobce podal dne 23. 10. 2018 odvolání proti rozhodnutí úřadu práce ze dne 2. 10. 2018, č. j. 1556108/18/AB.

[12] Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 12. 2018, č. j. MPSV-2018/254476-911 (dále také jen „*první rozhodnutí žalovaného*“), zrušil první prvostupňové rozhodnutí, a věc vrátil úřadu práce k novému projednání. Žalovaný uložil úřadu práce, aby do nákladů na bydlení za 2. čtvrtletí roku 2018 započítal též náklady na bydlení uhrazené i v měsíci červnu 2018 a aby přehodnotil nárok na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 29. 8. 2018, věc znovu projednal a rozhodl. Shledal, že úřad práce pochybil, pokud do celkových nákladů na bydlení za rozhodné období 2. čtvrtletí 2018 nezapočítal také náklady uhrazené v červnu 2018 E. S. Žalovaný přezkoumal též datum, od kterého měl být žalobci nárok na dávku příspěvek na bydlení přiznán. Za důležitou přitom považoval skutečnost, že v případě předmětné nemovitosti šlo o rodinný dům s jednou bytovou jednotkou (rodinný dům zkolaudován jako celek), přestože paní S. v žádosti ke stavebnímu úřadu uvedla, že od roku 2014 jde o dvě oddělené části (bytové jednotky) se dvěma samostatnými vchody. Žalovaný uvedl, že dne 29. 8. 2018 stavební úřad vydal souhlas se změnou v užívání stavby a vymezil nový účel užívání: rodinný dům o dvou bytových jednotkách, přičemž dle stavebního úřadu byl rodinný dům původně zkolaudován jako celek s jednou bytovou jednotkou. Jelikož žalobce dle žalovaného nedoplnil okruh společně posuzovaných osob, které jsou na stejné adrese hlášeny k trvalému pobytu, nárok na příspěvek na bydlení od 1. 7. 2018 mu nenáležel (žalobce nesplnil podmínky uvedené v zákoně o státní sociální podpoře). Až od 29. 8. 2018, což žalobce doložil úřadu práce dne 30. 8. 2018, byl dům zkolaudován tak, že se v něm nacházejí dvě bytové jednotky, a proto až ode dne 29. 8. 2018 lze žalobci přiznat příspěvek na bydlení. K tomuto datu totiž žalobce teprve splnil nárok na příspěvek na bydlení: je nájemcem bytové jednotky, je

v bytě hlášen k trvalému pobytu a prokázal úhradu nákladů na bydlení a příjem za rozhodné období.

[13] Následně rozhodnutím ze dne 17. 1. 2019, č. j. 98409/19/AB, sp. zn. 76675-18-AB (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) úřad práce rozhodl poskytnout žalobci doplatek příspěvku na bydlení jednorázově ve výši 3276 Kč s tím, že tato částka je tvořena doplatkem ve výši 2×1638 Kč za měsíce srpen a září 2018. Z odůvodnění vyplývá, že prvním prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci přiznána příslušná dávka ve výši 4527 Kč, přičemž dle prvního rozhodnutí žalovaného žalobci za dané měsíce náleží uvedený doplatek ve výši 1638 Kč.

[14] Žalobce podal dne 4. 2. 2019 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ve kterém nesouhlasil s daným rozhodnutím, stejně tak jako s prvním rozhodnutím žalovaného. Zejména navrhl, aby byla znovu posouzena ta část jeho žádosti, která se týkala příspěvku na bydlení za měsíc červenec 2018; měl za to, že mu za tento měsíc rovněž náleží dávka příspěvku na bydlení ve výši 6165 Kč měsíčně.

[15] Poté vydal žalovaný napadené rozhodnutí ze dne 22. 2. 2019, č. j. MPSV-2019/36995-911 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), jímž žalobcovo odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný vyšel z toho, že žalobce je ode dne 27. 6. 2018 hlášen k trvalému pobytu na adrese Č. X, P. X; má uzavřenou nájemní smlouvu na byt na této adrese s pronajímatelkou E. S. s účinností od 1. 7. 2018. Dne 8. 8. 2018 žalobce doložil doklady prokazující jiné bydliště majitele nemovitosti a tvrdil, že v domě jsou dvě bytové jednotky se samostatnými vchody, přičemž obyvatele druhého bytu vůbec nezná. Žalovaný shledal, že úřad práce při stanovení data, od kdy bude dávka přiznána, postupoval v souladu se zákonem. Žalobce totiž ani po jeho výzvě nedoplnil jména všech osob, které jsou na dané adrese hlášeny k trvalému pobytu, přičemž v domě se nachází pouze jedna bytová jednotka. Z tohoto důvodu mu dávka od 1. 7. 2018 nenáleží. Teprve dne 30. 8. 2018 žalobce doložil, že rodinný dům byl od 29. 8. 2018 zkolaudován na dvě bytové jednotky, z nichž jednu užívá žalobce na základě nájemní smlouvy. Tím splnil zákonné podmínky pro nárok na příspěvek na bydlení, který mu byl od tohoto data přiznán. K odvolacím námitkám žalovaný dodal, že z provedených důkazů zjistil, že se v domě nacházela pouze jedna zkolaudovaná bytová jednotka a úřadu práce nepřísluší rozhodovat o kolaudaci bytových jednotek či hodnotit, zda byt splňuje požadavky na trvalé bydlení a je užíván podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „*stavební zákon*“; námitku ohledně možnosti místního šetření nepovažoval žalovaný za důvodnou.

[16] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). V ní namítl, že měla být přiznána dávka státní sociální podpory příspěvek na bydlení, a tedy též její doplatek, již za měsíc červenec 2018, neboť žádost o tuto dávku podal žalobce v červenci 2018 a k žádosti doložil vše potřebné s ohledem na to, že na základě nájemní smlouvy s majitelkou rodinného domu užíval v tomto domě pouze jednu bytovou jednotku se samostatným vchodem. Uvedl, že od 27. 6. 2018 byl hlášen k trvalému pobytu na adrese Č. X, P. X, a to na základě nájemní smlouvy uzavřené s majitelkou rodinného domu s počátkem nájmu od 1. 7. 2018. Tento rodinný dům byl sice v předmětné době zkolaudován jako celek, avšak fakticky byl rozdělen na dvě samostatné bytové jednotky s vlastním vchodem a tímto způsobem byl též užíván, což správní orgány

pokračování

vůbec nevzaly v potaz. Pokud o tom měly pochybnosti, mohly tuto skutečnost prověřit v místním šetření, to však neučinily.

[17] Žalobce poukázal také na to, že správní orgány po něm požadovaly údaje o zdánlivě spolužijících osobách (tj. o osobách, které v té době užívaly druhou bytovou jednotku, které však žalobce vůbec neznal) nebo doložení kolaudačního rozhodnutí, kterým by byla oddělena bytová jednotka užívaná žalobcem. Měl za to, že tento postup není v souladu se zákonem ani doporučeným postupem Veřejného ochránce práv, neboť v domě fyzicky existovaly dvě oddělené bytové jednotky se samostatnými vchody; v takovém případě není možné tvrdit, že se jedná o pouze jednu bytovou jednotku a že by pro přiznání nároku na dávku bylo třeba prověřit příjmy všech osob, které mají v místě hlášen trvalý pobyt. Poukázal na stanovisko Veřejné ochránkyně práv, která v obdobném případě doporučila rozhodovat nikoli čistě formálně, ale řídit se duchem zákona. Zvláště pokud jde o základní sociální dávky, měl by úřad práce vždy brát v potaz pouze účel celých zákonů, tedy podporu nejchudších obyvatel státu, kteří nemají jinou možnost jak vyřešit svoji finanční situaci.

[18] Městský soud žalobu zamítl, neboť se ztotožnil se závěry žalovaného. Zejména souhlasil s žalovaným v tom, že za období červenec 2018 bylo třeba za byt považovat celý rodinný dům. S ohledem na § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře bylo třeba brát v potaz a nahlásit všechny osoby, které byly v témže bytě přihlášeny k trvalému pobytu. V tomto směru postupoval úřad práce správně, pokud požadoval doplnění okruhu společně posuzovaných osob (nad rámec pana S. a paní S.) a doložení jejich čtvrtletních příjmů za rozhodné období 2. čtvrtletí 2018. O vyloučení manželů S. z okruhu společně posuzovaných osob rozhodl úřad práce s účinností od 29. 8. 2018 (žalobce požadoval vyloučení již od 1. 7. 2018, ale proti příslušným rozhodnutím úřadu práce se neodvolal); až do tohoto data se jednalo o společně posuzované osoby. Proto byl správný postup, kdy správní orgány na tomto základě nepřiznaly nárok na příspěvek na bydlení od 1. 7. 2018 (tj. za měsíc červenec 2018) s odůvodněním, že žalobce nedoplnil údaje ohledně společně posuzovaných osob. K odkazům žalobce na závěry Veřejné ochránkyně práv uvedl městský soud, že se jednalo o neurčitou a blíže nespecifikovanou argumentaci; naopak závěry správních orgánů odpovídají zákonu a judikatuře správních soudů.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[19] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jej navrhl zrušit z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, popř. aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalovaného.

[20] Stěžovatel navázal na žalobní argumentaci a uvedl, že mu měl být příspěvek na bydlení poskytnut již za měsíc červenec 2018. Předmětný rodinný dům sice byl zkolaudován jako celek, fakticky v něm však byly dvě samostatné bytové jednotky a takto byl dům také využíván, což správní orgány vůbec nevzaly v potaz. Nezohlednily ani obsah nájemní smlouvy. Správní orgány po žalobci požadovaly sdělení údajů o zdánlivě

spolužijících osobách, tedy o těch, které obývaly druhou bytovou jednotku; žalobce je však neznal a manželé S. mu o nich odmítli cokoli uvést. Ani požadavek na doložení kolaudačního rozhodnutí v tomto smyslu nebyl v souladu s dobrými mravy, když správní orgány nezohlednily celkový smysl právní úpravy příspěvku na bydlení. Již od roku 2014 byly v daném rodinném domě dvě bytové jednotky a nelze tak tvrdit, že šlo o jedinou bytovou jednotku a pro přiznání příspěvku na bydlení je třeba prověřit příjmy všech osob, které mají v místě hlášený trvalý pobyt.

[21] Nesprávné závěry žalovaného a úřadu práce městský soud chybně aproboval. Již v červenci roku 2018 bylo totiž třeba vycházet z toho, že žalobcem obývaný prostor splňuje definici pojmu byt dle 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. O údajně spolužijících osobách neměl stěžovatel možnost nic zjistit. Tím se správní orgány nezabývaly a nezabýval se tím ani městský soud. Příspěvek na bydlení náležel stěžovateli již za měsíc červenec 2018 v plné výši, neboť k tomu stěžovatel doložil vše potřebné; stěžovatel obýval pouze jednu bytovou jednotku se samostatným vchodem v rodinném domě.

[22] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný navrhl, aby ji soud jako nedůvodnou zamítl.

[23] Žalovaný předně uvedl, že ke dni podání žádosti byl předmětný rodinný dům zkolaudován jako jedna bytová jednotka. Úřad práce proto v souladu s § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře vyzval stěžovatele k doplnění okruhu společně posuzovaných osob (a také relevantních informací k nim), tedy všech, které jsou na dané adrese přihlášeny k trvalému pobytu. Až s účinností od 29. 8. 2018 úřad práce rozhodl nepřihlížet jakožto ke společně posuzovaným osobám k manželům S. Zároveň vzhledem k tomu, že v souladu s výzvou úřadu práce stěžovatel nedoplnil osoby společně posuzované a jejich příjmy k datu 1. 7. 2018, nenáležel stěžovateli příspěvek na bydlení pro nesplnění podmínek nároku na dávku. Dále až od 29. 8. 2018 byly v domě zkolaudovány dvě bytové jednotky, z nichž jednu obýval stěžovatel. Až k tomuto dni tak stěžovatel splnil podmínky nároku na příspěvek na bydlení.

[24] Dle žalovaného měl žalobce až do doby zmiňované kolaudace možnost doplnit osoby s ním užívající dům a doložit jejich příjem a pak by byl vyhodnocen jeho nárok na dávku. Dále mohl požádat o vyloučení těchto osob z okruhu osob společně posuzovaných. To se stalo až ke dni 29. 8. 2018, do té doby byl povinen doložit příjmy společně posuzovaných osob, přičemž v případě manželů S. jsou liché stěžovatelovy námitky, že nemohl zjistit, kdo obývá druhou jednotku v domě. Pokud stěžovatel požaduje materiální posouzení existence dvou bytových jednotek, tak správním orgánům rozhodujícím o příspěvku na bydlení nepřísluší posuzovat, kolik jednotek je v domě zkolaudováno či zda byt splňuje stavebnětechnické požadavky na trvalé bydlení. I v případě, že by dva byty později zkolaudovány nebyly, vznikl by nárok na dávku ke dni 29. 8. 2018 v důsledku vyloučení společně posuzovaných osob.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[26] Kasační stížnost je **důvodná** [§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.].

[27] Jádrem sporu je nyní to, zda správní orgány postupovaly správně, pokud stěžovateli nepřiznaly příspěvek na bydlení již za měsíc červenec 2018, a zda městský soud věc řádně posoudil, pakliže se se závěry správních orgánů ztotožnil. V tomto směru je důležité posoudit, zda již v červenci roku 2018 byl stěžovatel nájemcem „bytu“ ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a v souvislosti s tím zohlednit okruh (a otázky s ním spojené) společně posuzovaných osob dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.

[28] Dle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře „[n]árok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže a) jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, a b) součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení“.

[29] Podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře „[b]ytem se pro účely tohoto zákona rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt“.

[30] Dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, „[j]de-li o příspěvek na bydlení, považují se za rodinu všechny osoby, s výjimkou osob uvedených v odstavci 4, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu; podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se však nevyžaduje“.

[31] Jak plyne z výše uvedeného, mezi stranami není sporné, že od měsíce srpna 2018 stěžovatel splňoval zákonné podmínky pro nárok na příspěvek na bydlení. Stěžovatel by tyto podmínky podle všeho splňoval i měsíci červenci, pakliže by bylo prokázáno, že obýval „byt“ ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a zároveň tu nebyly žádné společně posuzované osoby.

[32] Ustanovení § 24 odst. 5 bylo do zákona o státní sociální podpoře vloženo s účinností od 1. 1. 2015 novelou č. 252/2014 Sb., přičemž důvodová zpráva (tisk PSP ČR č. 256/0, 2014) tuto změnu odůvodňovala následovně: „V souladu s novým občanským zákoníkem je nutné přesně vymezit pojem byt, protože pouze vlastnictví nebo nájemní vztah k bytu bude i nadále zakládat nárok na příspěvek na bydlení. Jiné právní vztahy k bytu nebo bydlení v ubytovacích zařízeních a v jiných než obytných prostorech bude řešit pouze doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Pro vymezení pojmu byt je převzata definice bytu z vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavbu. Definice bytu je stejná jako v systému pomoci v hmotné nouzi.“

[33] Jak Nejvyšší správní soud již dříve ve vztahu k této právní úpravě konstatoval, „[v] České republice je zajištěna veřejnoprávní ochrana v oblasti bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatel dvěma dávkami, a to příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatkem na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Ustanovení § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře jasně váže výplatu příspěvku pouze na užívání obytných místností určených k trvalému obývání podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu. Výše uvedené podporuje i důvodová zpráva k novelizovanému § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, která ve zvláštní části, části druhé, bodu 12 uvádí, že nárok na příspěvek na bydlení zákonodárce spojuje pouze s vlastnictvím nebo nájemním vztahem k bytu, zatímco bydlení v jiných ubytovacích zařízeních a v jiných než obytných prostorech bude řešit pouze doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Zatímco doplatek na bydlení může být vyplácen jak v případě bydlení v bytě zkolaudovaném nebo určeném příslušným stavebním úřadem účelově k bydlení, tak k bydlení v jiném než obytném prostoru či ubytovacím zařízení, příspěvek na bydlení je vázán pouze na bydlení v bytě zkolaudovaném nebo určeném příslušným stavebním úřadem účelově k bydlení.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28, bod [17]; všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Judikatura Nejvyššího správního soudu se přitom v návaznosti na změnu právní úpravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ads 23/2010-98, publikovaný pod č. 2267/2011 Sb. NSS) ustálila na závěru, že pro naplnění definice bytu podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře nepostačuje, pokud je obytná místnost fakticky jako byt užívána, neboť „pro výplatu příspěvku je zapotřebí naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému bydlení podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu“ (viz rozsudky ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017-26, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28, a ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 Ads 269/2018-17).

[34] Správní orgány a následně městský soud dospěly na základě shromážděných podkladů, které považovaly za dostatečné pro vydání rozhodnutí ve věci, k závěru, že až do dne 29. 8. 2018, kdy stavební úřad kolaudoval předmětný rodinný dům jako rodinný dům se dvěma bytovými jednotkami, se v místě nacházela pouze jedna „bytová jednotka“ (míněno zjevně bylo, že v rodinném domě jsou dva byty). Proto také považovaly všechny osoby, které byly v místě přihlášeny k trvalému pobytu, za společně posuzované osoby a v důsledku toho vznášely na stěžovatele požadavky na doložení těchto osob a jejich příjmů. Správní orgány přitom nezpochybňovaly, že stěžovatel byt k trvalému bydlení fakticky užívá; za nenaplněnou v podstatě považovaly podmínku formální, tj. absenci dokladu o kolaudaci stěžovatelem obývaného prostoru jako samostatného bytu.

[35] Pro vyřešení posuzovaného případu je nutné primárně zodpovědět otázku, zda již v měsíci červenci stěžovatel – v případě jím pronajatých konkrétních prostor – obýval samostatný „byt“ a zda bylo ve vztahu k tomu následně vůbec možné uvažovat o tom, jestli tu jsou nějaké společně posuzované osoby. Problematika společně posuzovaných osob je tak zde v jistém smyslu až sekundární a váže se na řádné zjištění obsahu pojmu „byt“ v konkrétním případě.

[36] Zákon o státní sociální podpoře požaduje, aby žádost o příspěvek na bydlení [kromě náležitostí stanovených zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a dokladů o výši příjmu] obsahovala „doklad o tom, že byt je užíván na základě nájemní

pokračování

smlouvy nebo na základě vlastnictví k nemovitosti, doklad o výši nájemného, nákladů za plnění poskytovaná s užíváním bytu a nákladů uvedených v § 25 odst. 1 písm. c)“ [§ 68 odst. 1 písm. e)]. Zákon o státní sociální podpoře tedy neukládá žadateli o příspěvek na bydlení, aby k žádosti přikládal důkaz o tom, že byt, který vlastní nebo který si pronajímá, naplňuje definici bytu ve smyslu § 24 odst. 5 tohoto zákona. Ostatně lze předpokládat, že doklad o kolaudaci stavby, jedná-li se o akt vydávaný orgánem veřejné moci, bude zpravidla možné dohledat v evidenci příslušného stavebního úřadu, event. úřadu katastrálního. Zvláště v případě nájemce bytu se jedná o skutečnost, jejíž prokázání zpravidla nebude v jeho moci, resp. nelze předpokládat, že by takovými důkazy disponoval.

[37] V daném případě však bylo možné částečně z dokumentů o kolaudaci vycházet, neboť správní spis v tomto směru některé podklady obsahuje. Stěžovatel tak již společně se svou žádostí předložil kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 3. 2014, č. j. ÚMCP21/04891/2014/SU/Kop, jímž bylo povoleno užívání stavby „*Přístavba a stavební úpravy rodinného domu čp. X, Č., P. – Ú. N. L.*“. Toto kolaudační rozhodnutí o počtu bytů (či „bytových jednotek“) nijak nehovoří. Stěžovatel se začal u pana S. o doklad o zkolaudování jím užívaného bytu jakožto samostatné „bytové jednotky“ domáhat z popudu úřadu práce (viz doložená e-mailová komunikace mezi stěžovatelem aj. S. ze dne 13. 7. 2018). Správní spis přitom obsahuje dokument s informací z údajů katastru nemovitostí, že počet bytů v daném rodinném domě je jeden. Stavební úřad pak na základě oznámení E. S. vydal shora specifikovaný souhlas, kde jako „*dosavadní účel užívání stavby*“ uvedl „*rodinný dům o jedné bytové jednotce*“ a nový účel užívání stavby vymezil jako „*rodinný dům o dvou bytových jednotkách*“.

[38] Povrchní čtení daných podkladů by mohlo vést k závěru, že se v rodinném domě skutečně nacházel pouze jeden byt. Je ale třeba vzít v potaz, že v průběhu řízení stěžovatel uváděl (např. v odvolání proti prvnímu prvostupňovému rozhodnutí), že dle všeho již v roce 2014, v době kolaudace, fakticky existovaly v domě byty dva (hovořil o „bytových jednotkách“, zjevně však nemínil samostatné nemovité věci ve smyslu § 1159 občanského zákoníku, nýbrž byty ve smyslu jeho § 2236 odst. 1 věty první). To stejné uváděla v žádosti o změnu užívání stavby ze dne 13. 7. 2018 E. S., která ve vztahu ke kolaudačnímu rozhodnutí z roku 2014 sdělila, že „*[v] rámci tohoto rozhodnutí byl zkolaudován dům jako celek, nicméně fyzicky se jedná o dvě oddělené části (bytové jednotky) se dvěma samostatnými vchody, jeden z ulice Č. do nové, přistavené části a druhý z ulice P. do původního, zrekonstruovaného domu, jak vyplývá i z přiložených stavebních plánů. Vzhledem k způsobu užívání objektu žádáme o doplnění kolaudačního rozhodnutí, že v případě bytové jednotky přístupné z ulice P. se jedná o samostatnou bytovou jednotku.*“ Tomu nasvědčuje i daný souhlas, v němž se mj. uvádí, že změna užívání stavby „*není podmíněna provedením změny stavby*“.

[39] Citované dokumenty tak dávají vzniknout legitimní úvaze o tom, že přinejmenším materiálně se v místě nacházely dva byty, a to již v době podání stěžovatelovy žádosti, přičemž jeden takový samostatný byt má pronajatý právě stěžovatel. Nelze totiž pustit ze zřetele také to, že dle příslušné nájemní smlouvy měl stěžovatel obývat toliko byt o ploše 40 m², a to v prvním nadzemním podlaží, „*který sestává ze vstupní chodby, obytné místnosti, kuchyně a WC/koupelny s příslušenstvím*“. Takto vymezený prostor se dle všeho nijak

nevztahoval k celku rodinného domu, a to už z hlediska jeho výměry, přičemž jsou u něj specifikovány znaky, dle nichž lze minimálně předběžně uvažovat o jeho samostatnosti.

[40] V návaznosti na skutečnosti uváděné v bodě [36] tohoto rozsudku doplňuje Nejvyšší správní soud, že ke shromáždění podkladů pro posouzení skutečnosti, zda jde o byt splňující definici dle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, je povinen správní orgán, který vede řízení o žádosti. Ten přitom musí postupovat podle § 3 správního řádu, tj. tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2, tedy včetně požadavku, „aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu“ (§ 2 odst. 4 správního řádu). Zároveň je nutno připomenout povinnost správního orgánu postupovat tak, „aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.“ (§ 6 odst. 2 správního řádu).

[41] Podle § 50 správního řádu mohou být podklady pro vydání rozhodnutí „zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé“ (odst. 1). „Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže obrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.“ (odst. 2). „Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.“ (odst. 3, věta první).

[42] Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů „užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.“ Podle § 52 správního řádu jsou účastníci „povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“

[43] Kasační soud si je vědom toho, že v daném případě šlo o řízení o žádosti, v němž jsou i z hlediska dokazování kladeny vyšší nároky na žadatele; to však správní orgán zcela nezbavuje shora specifikovaných povinností (viz např. bod [20] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ads 131/2019-51), přičemž stěžovatel v uvedeném smyslu jak tvrdil, že v případě jím pronajatých prostor se jedná o samostatný byt, tak navrhoval doplnění dokazování (např. místním šetřením).

[44] K možnému postupu správního orgánu se v typově připodobnitelném případě vyjádřil Nejvyšší správní soud v bodě [22] rozsudku ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 Ads 83/2020-23, tak, že „[z]ákon o státní sociální podpoře výslovně nestanoví konkrétní podklady, které by měl úřad práce za účelem posouzení otázky, zda se jedná o byt podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, shromáždit. S ohledem na definici ‚bytu‘ je proto jistě logickým prvním krokem správního orgánu (úřadu práce), při neexistenci stanovení jiného postupu, výzva k součinnosti podle § 8 správního řádu stavebnímu úřadu, který je podle stavebního zákona

pokračování

příslušný k vydávání aktů, na jejichž podkladě lze stavby užívat (kolaudačních souhlasů, kolaudačních rozhodnutí), resp. který je obecně příslušným státním úřadem na úseku stavebního řádu.“ V konkrétním případě pak Nejvyšší správní soud v bodě [32] dovodil, že orgán rozhodující o příspěvku na bydlení nemusí být za určitých okolností toliko ve vleku postupů příslušného stavebního úřadu, popř. v otrocké závislosti na jeho aktivitě či pasivitě: „Jakkoli je k zodpovězení otázky, zda je předmětný byt užíván k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybaven, dána pravomoc stavebnímu úřadu, nikoli úřadu práce (v tom lze krajskému soudu přisvědčit), je to právě úřad práce, který ve smyslu § 3 správního řádu odpovídá za dostatečné zjištění skutkového stavu pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Soudu je zřejmé, že úřad práce nemůže stavebnímu úřadu ze své pozice nařídít či zavázat ho k provedení kontrolní prohlídky stavby, resp. její části (bytu), jejíž výsledek by byl odpovědí na uvedenou otázku. V souladu se zásadou spolupráce by přitom bylo možné za účelem řádného zjištění skutkového stavu uvažovat o provedení důkazu ohledáním na místě samém podle § 54 správního řádu (jak navrhovala též stěžovatelka v průběhu správního řízení), za přítomnosti pracovníka stavebního úřadu, který by formálně osvědčil, že stěžovatelkou užívaný byt je z hlediska svého stavebně technického uspořádání a vybavení určen k trvalému bydlení ve smyslu vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Za situace, kdy stavební úřad v uvedených směrech neposkytne úřadu práce součinnost, je na úřadu práce, který vede řízení o žádosti, aby pro účely tohoto řízení sám ověřil a jako předběžnou otázku si posoudil, zda stěžovatelkou užívaný byt naplňuje požadavky na „byt“ stanovené vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. V nejzazším případě není vyloučeno ani zpracování znaleckého posudku, který by soulad bytu s požadavky právních předpisů ověřil.“

[45] Argumentace uvedená v předchozím odstavci zároveň vede ke dvojímu. Za prvé, není jednoznačně dané, jaký podklad bez dalšího svědčí o existenci samostatného „bytu“; ve specifických případech, jako je i ten nynější, nelze vyloučit, že i např. kolaudační rozhodnutí si bude vyžadovat diferencovanější a netriviální čtení, které za účelem zachování smyslu ustanovení zákona o příspěvku na bydlení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ads 23/2010-98) bude potřebovat podrobnější úvahy či další dokazování. Za druhé, jak také vyplývá ze shora citované důvodové zprávy, definice „bytu“ byla do zákona o státní sociální podpoře převzata z vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Podle § 3 písm. g) této vyhlášky je bytem „soubor místností, popřípadě jedna obytná místnost, který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen“ (velmi podobně byt definuje pro účely nájmu bytu i § 2236 odst. 1 věta první občanského zákoníku: „Bytem se rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou částí domu, tvoří obytný prostor a jsou určeny a užívány k účelu bydlení.“). Tato vyhláška pak stanoví další náležitosti bytu (např. počet a umístění záchodové mísy a koupelny v bytě, požadavky na větrání, osvětlení, vybavení bytu atd.). Přitom ačkoli zákonem svěřenou pravomoc k posouzení, zda určitá stavba nebo její součást splňuje technické požadavky na stavby, a zároveň zda je stavba užívána k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena, má obecný stavební úřad, nevylučuje to ani povinnosti „dávkového“ úřadu zmíněné v bodech [40] až [44] tohoto rozsudku.

[46] V návaznosti na stěžovatelovu dosti vágní argumentaci uvedenou již v žalobě a poté i kasační stížnosti, kdy odkazuje na blíže nespecifikované závěry Veřejného ochránce práv či Veřejné ochránkyně práv, soud pro úplnost dodává, že dle odborné literatury (např.

Krajčová, K. Pojem bytu v dávkové oblasti. *Právo a rodina*, 2/2022, s. 16; dostupné také v systému ASPI pod ASPI ID: LIT302739CZ) lze dohledat výstupy „ombudsmana“ (či Nejvyššího správního soudu) týkající se právě shora zmíněných procesních povinností správních orgánů.

[47] K výše uvedenému je ovšem třeba doplnit další argumentaci a závěry. Je pravdou, že zákon o státní sociální podpoře pro výplatu příspěvku na bydlení požaduje naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému bydlení podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu (viz také bod [33] tohoto rozsudku). Tyto požadavky jsou však „formální“, a nikoli „formalistické“. Nelze tedy např. tvrdit, „korunou důkazů“ v tomto smyslu je kolaudační rozhodnutí či spíše jeho neexistence. Judikatura Nejvyššího správního soudu se totiž *„ustálila na závěru, že výplata příspěvku na bydlení je možná, pokud je naplněna formální podmínka v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému obývání podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností jako bytu (kromě již citovaných viz rozsudky ze dne 26. června 2018 č. j. 9 Ads 253/2017 - 26, ze dne 26. července 2018 č. j. 7 Ads 268/2017 - 28 nebo ze dne 18. prosince 2020 č. j. 5 Ads 83/2020 - 23)“* (viz bod [7] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 Ads 267/2021-36). K tomu Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na svůj rozsudek ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 Ads 83/2020-23, dle kterého *„[s]kutečnost, že došlo ke kolaudaci bytu je přitom pouze jedním ze způsobů, kterým lze doložit naplnění definice bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, což je zřejmé ze spojky ‚nebo‘ ve shora citované zákonné definici“* (bod [35]). Soud připomíná, že správní orgány (a městský soud) nezpochybňovaly, že stěžovatel byt k trvalému bydlení fakticky užívá, za nenaplněnou považovaly podmínku formální, tj. absenci dokladu o kolaudaci předmětného prostoru jako samostatného bytu ke dni podání žádosti. Zmíněná formální zákonná podmínka však mohla být v souladu s již uvedeným prokázána alternativní zákonnou možností, že daný (stěžovatelem vykazovaný) „byt“ svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen podle stavebního zákona.

[48] Dle kasačního soudu tak městský soud pojal „formální podmínku formalisticky“, a to i když v daném směru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017-26, a jím přezkoumávaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 8. 2017, č. j. 56 Ad 2/2017-41. Obecně jejich závěry jistě „platí“. Není však možné odhlížet od skutkových odlišností posuzované věci. Skutkový příběh, který je nyní posuzován, se totiž od případu, který byl předmětem posouzení v citovaných rozsudcích, jimiž byly potvrzeny závěry správních orgánů zamítající žádosti o přiznání příspěvku na bydlení, zřetelně odlišuje. Zatímco v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017-26 (popř. také ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28, či ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 Ads 269/2018-17), byl řešen případ (objekt), kdy došlo ke vzniku bytových jednotek na základě nepovolené úpravy stavby a kdy bylo na základě vyjádření stavebního úřadu *bez jakýchkoli pochybností* zjištěno, že bytový prostor nesplňuje definici bytu (jednalo se o bývalý objekt celnice, bez příslušných povolení přestavěný na byty), v posuzované věci se může jednat o byt, který je pro účely trvalého bydlení osob určen zřejmě minimálně od roku 2014 (rok kolaudace stavby), kdy celý rodinný dům je užíván pro bydlení v souladu s opakovaně zmiňovaným kolaudačním rozhodnutím, přičemž z dosud předložených pokladů lze uvažovat o tom, že předmětný byt (či byty) zde s vědomím a souhlasem stavebního úřadu existovaly již v době

pokračování

kolaudace, kdy pravděpodobně povolená či jinak zákonná „*přístavba a stavební úpravy*“ mohly směřovat právě ke vzniku bytu (bytů). V nyní posuzované věci tak vytýkané nenaplnění formální podmínky nebylo odvozováno z nelegálnosti stavby, resp. její části jakožto bytu, případně nespočívalo v užívání této části stavby jako bytu za situace, kdy se o „byt“ ve smyslu stavebně právních předpisů jednat nemůže. Správní orgány (úřad práce, žalovaný, stavební úřad) v průběhu správního řízení nikdy nezpochybovaly, že by předmětný dům nesloužil k trvalému obývání podle stavebního zákona (obdobně srov. bod [33] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 Ads 83/2020-23).

[49] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že se v řízení vyskytla tvrzení a skutečnosti (poklady, důkazy), které mohly nasvědčovat tomu, že v době podání žádosti měl stěžovatel pronajatý samostatný byt ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, který užíval a byl v něm hlášen k trvalému pobytu. Nebylo možné formálně ustrnout na konstatování, že až dne 29. 8. 2018 stavební úřad předmětný byt kolaudoval. V tomto směru měly správní orgány provést řádné dokazování ve smyslu § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejich úkonů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Šlo tedy v první řadě o zjištění, zda, i přes neexistenci kolaudačního rozhodnutí výslovně směřujícího vůči stěžovatelem vykazovaným prostorům, stěžovatel v době podání žádosti má pronajatý (samostatný) byt odpovídající jím předkládané nájemní smlouvě. V tomto ohledu nebyly vázány jen důkazními návrhy stěžovatele, přičemž nelze pustit ze zřetele, že stěžovatel nedostatečné zjištění skutkového stavu namítal a za účelem odstranění tohoto nedostatku navrhoval např. provedení místního šetření.

[50] Až v závislosti na dostatečném zjištění skutkového stavu – osvědčení či vyvrácení existence „bytu“ (resp. jednotlivých bytů) ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře – bylo namístě zjišťovat okruh společně posuzovaných osob dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, resp. zda stěžovatel byl či bude povinen (a za jakých podmínek) uvést údaje o takových osobách. Na tom nic nemění ani to, že minimálně manželé S. byli na předmětném místě přihlášení k trvalému pobytu, potažmo že zde bylo podezření na další osoby, které zde mohly být přihlášeny k trvalému pobytu; to stěžovatel nijak neskrýval, zjevné však byly omezené možnosti, jak se mohl k těmto údajům dostat – např. odmítnutí součinnosti ze strany pana S. (přičemž nebylo jisté, jak již soud naznačil, že by se skutečně mělo jednat o společně posuzované osoby). Problematickými se jeví závěry správních orgánů i v tom směru, že po stěžovateli požadovaly informace, které zřejmě nemohl získat už proto, jak tvrdil, že osoby, které s ním mají údajně sdílet byt, vůbec nezná; po souhlasu ze dne 29. 8. 2018 však už správní orgány (pokud se pomine problematika společného posuzování manželů S.) prakticky bez dalšího vycházely z toho, že zmíněné neznámé osoby, pakliže tu jsou, obývají jiné prostory (jiný byt) než stěžovatel. Z „formálního“ hlediska (účelové určení užívání obytných místností k trvalému obývání podle stavebního zákona) se však „jen“ souhlasem stavebního úřadu na této skutečnosti nemuselo nic změnit.

[51] Kasační soud dodává, že k závěru, že k trvalému pobytu v konkrétním bytě je přihlášena určitá osoba, nepostačuje toliko to, že taková osoba je přihlášena k pobytu na určité adrese či v určitém objektu. K tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 4 Ads 159/2016-28, dle jehož bodu [24] „z toho, že

uvedený bod důvodové zprávy [pozn. NSS: část VI. bod 23 důvodové zprávy k zákonu č. 239/2008 Sb.] mimo jiné uvádí, že „institut evidence obyvatel je založen na přihlášení se „na adresu objektu“, nikoliv na „adresu objektu s vymezením konkrétní uživatelské části objektu“, nelze dovodit, že by se trvalý pobyt nevztahoval ke konkrétnímu bytu, ale pouze k objektu. Pobyt totiž je realizován v konkrétní části objektu určeného k bydlení, která je k takovému užívání určena, tj. byt. Adresa trvalého pobytu pak je určena podle adresy objektu, v němž se byt nachází. Tento závěr je plně v souladu s výše uvedeným ustanovením zákona o evidenci obyvatel, dle kterého místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen „objekt“). V případech stanovených tímto zákonem může být místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny.“ Podobně Nejvyšší správní soud v bodě [11] rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Ads 218/2016-20, uvedl, že „pro případné přiznání požadované dávky má úřad práce za nezbytné zjistit, který byt stěžovatel se společně posuzovanou osobou skutečně obývá“.

[52] S ohledem na to, že dosavadní skutková zjištění správních orgánů nedávají dostatečnou odpověď ohledně existence (samostatného) „bytu“ (resp. zda bylo v rodinném domě více bytů) dle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, který měl mít stěžovatel pronajatý a v němž měl mít přihlášený trvalý pobyt, je předčasné se nyní zabývat rovněž otázkou společně posuzovaných osob. Ačkoli stěžovatel v kasační stížnosti výslovně odkázal na kasační důvod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., byl obsahově naplněn především důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vada „řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit“. Nesprávného právního posouzení nastolené otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] se městský soud dopustil v několika dílčích ohledech (zejména příliš formální posouzení existence bytu či bytů takřka jen ve vazbě na kolaudační rozhodnutí – srov. body [47] a [48] tohoto rozsudku); to přispělo k tomu, že městský soud nesprávně zhodnotil právě otázku řádného zjištění skutkového stavu v řízení před správními orgány.

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, přistoupil v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. ke zrušení výroku I. napadeného rozsudku (o zamítnutí žaloby) a na něm závislého výroku II. (nákladový výrok). Výrok III. napadeného rozsudku se týkal přiznání odměny ustanovené zástupkyni za zastupování stěžovatele v řízení před městským soudem; Nejvyšší správní soud tento výrok nezrušil z důvodů uvedených níže. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně

pokračování

se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Již městský soud měl z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu zrušit rozhodnutí žalovaného (kromě toho se v rozsudku městského soudu odrážely nesprávné úvahy žalovaného a úřadu práce); Nejvyšší správní soud proto zrušil též rozhodnutí žalovaného.

[54] V dalším řízení bude třeba zejména to, aby žalovaný doplnil dokazování v tom směru, zda bylo možné již v době podání stěžovatelovy žádosti hovořit o tom, že tento obývá byt ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, který je představován prostorami, k nimž měl uzavřenu nájemní smlouvu. V závislosti na tom je třeba vyhodnotit okruh společně posuzovaných osob za měsíc červenec roku 2018, tedy ve vztahu ke kterému konkrétnímu bytu z více bytů v daném domě byly eventuálně určité osoby (byly-li tu takové) přihlášeny k trvalému pobytu v předmětném objektu.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen ustanovenou zástupkyní, Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímálovou, advokátkou se sídlem Muchova 223/9, Praha 6. Náklady zastoupení stěžovatele proto platí na základě § 35 odst. 9 s. ř. s. stát; nejedná se o náklady řízení vynaložené stěžovatelem. Kromě odměny ustanovené zástupkyně stěžovatel nevyčísil náklady řízení o kasační stížnosti. Z obsahu spisu pak není zřejmé, že by stěžovatel jiné náklady vynaložil, a proto Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[56] Ustanovené zástupkyni stěžovatele z titulu zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti náleží odměna za jeden úkon právní služby [sepsání a podání kasační stížnosti – § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] ve výši 1000 Kč [§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bod 3. advokátního tarifu], dále paušální částka náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), to vše zvýšeno o 21 % jakožto sazbu daně z přidané hodnoty, jejíž plátcovství ustanovená zástupkyně doložila. Celkem proto ustanovené zástupkyni náleží odměna za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve výši 1573 Kč. Tato jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dní od právní moci tohoto rozsudku.

[57] S ohledem na § 110 odst. 3 *in fine* s. ř. s. je na Nejvyšším správním soudu, aby po zrušení napadeného rozsudku a rozhodnutí žalované rozhodl také o nákladech řízení před městským soudem. Již v řízení před městským soudem byl stěžovatel zastoupen stejnou ustanovenou zástupkyní. Městský soud výrokem III. napadeného rozsudku přiznal ustanovené zástupkyni odměnu za zastupování stěžovatele ve výši 3146 Kč, náležející za dva úkony právní služby. Jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, odměna ustanoveného zástupce není nákladem řízení na straně zastoupeného účastníka, neboť ji platí stát. Zmíněný výrok III. napadeného rozsudku proto nelze pokládat za výrok závislý na věcném výroku o zamítnutí žaloby; Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod pro zrušení tohoto samostatného výroku, což by ostatně přineslo toliko nutnost opětovného formálního přiznání odměny ustanoveného zástupce za zastupování stěžovatele v řízení o žalobě. Procesně úspěšný žalobce má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů

řízení oproti neúspěšnému žalovanému. Obdobně jako v řízení o kasační stížnosti však stěžovateli nevznikly v řízení před městským soudem žádné náklady, a proto Nejvyšší správní soud stěžovateli náhradu nákladů řízení o žalobě nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2022

Mgr. Eva
Šonková
předsedkyně senátu